

财经研究

新绩效预算及其对中国预算改革的启示

唐文靓

(厦门大学 管理学院, 福建 厦门 361005)

[摘要] 新绩效预算具有财政目标和财政总额集中控制、支出灵活、绩效指标易量化的特点,但在具体实施过程中出现了技术评价困难、行政部门和立法部门难以协调等问题,需要在指标体系、评价标准和计量方法创新方面有所突破,才能达到预期效果。

[关键词] 新绩效预算; 预算改革; 财政目标

[中图分类号] F812.3

[文献标识码] A

[文章编号] 1672-5956(2006)04-0065-04

New Performance Budgeting and its Implication to Chinese Budgeting Reform

TANG Wenliang

(Management Department, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

Abstract: The basic features of New Performance Budgeting (NPB) are centralized control of fiscal goal and fiscal amount, agile expenditure and facile quantization of performance indices. But there are some difficulties in the implement, such as technical appraisal and harmonization between administration section and legislative. So the expected effect of NPB needs innovation in the indices system, appraisal standard and measurement methods.

Key words: New Performance Budgeting; budgeting reform; fiscal goal

在过去的 70 多年中,西方国家一直在对传统预算(零星预算)进行改革。在美国预算史上出现了五次重大的改革:线性预算、绩效预算、计划项目预算、零基预算和新绩效预算。这些预算都试图在公共预算的过程中引入预算理性,提高财政资金的分配效率和运行效率,但是前四次预算改革都没有取得成功。20 世纪 80 年代以来,绩效预算在公众对政府公共管理不满的情况下重新出现,即“新绩效预算”^[1]。新绩效预算吸收了以前各种预算模式中有价值的成分,并有所创新,成为众多国家预算改革的方向。

一、新绩效预算的三要素和基本特征

新绩效预算将一些市场经济的理念引入公共预算,从而有效地降低了政府提供公共产品的成本,提高了财政资金的使用效益。新绩效预算改革的根本目的在于提高公共支出的“货币价值”,使得政府在获得税收后能创造出最大的货币价值。它主要有三个要素和三个基本特征。

新绩效预算的三要素包括绩、预算和效。

绩——指请求财政拨款是为了达到的某一具体目标或计划,即业绩指标。这些目标应当尽量

[收稿日期] 2005-11-30

[作者简介] 唐文靓,1982 年生,女,湖南邵阳人,厦门大学硕士生,研究方向为公共财务管理及政府与非盈利组织会计, (电子邮箱) min_tan06@yahoo.com.cn

量化或者指标化,以便编制预算并考核效果。

预算——亦称业绩预算,指完成业绩所需的拨款额,或公共劳务成本。它包括人员工资和各种费用在内的全部成本。凡是能够直接量化的,政府都应当计算并公布标准成本。对于那些无法量化的支出,可用以下两种办法来确定成本:通过政府公开招标方式(政府采购)来定价;只能由某一部门提供的公共劳务,如公安部门、行政管理部门的经费,这部分成本计算最困难,在美国,政府公布各项“业绩指数”,在日本,其成本通过由财政部规定的“标准财政支出”来确定。标准财政支出是指各地方政府提供“合理水平的行政服务”所需的支出^[2]。

效——指业绩的考核和业绩与预算(成本)挂钩方式。对效的考核指标设计包括量的指标和质的指标两部分。通常对于绩效的考核由审计部门或委托社会公证机构来进行,财政部门根据考核结果拨款^[3]。绩效预算的关键是设定绩效指标。这是一个极其复杂的问题。例如,英国从1982年开始,由英国审计委员会组织,到后期,共计有1800多项业绩指标已通过审定并付诸实施,涉及到各部门的业绩评定。

新绩效预算的三个基本特征(这也是新绩效预算与以往的绩效预算的区别所在)。

第一,财政目标和财政总额的集中控制。决策者只对公共支出的目标和支出总额进行控制,规定公共资金大致的支出方向。传统的预算是一种自下而上的预算,决策者要等各个支出单位上报预算后再形成政府的总预算。而新绩效预算是自上而下的,决策者事先设定了支出的总额限制,然后再在各支出部门间进行公共资金的分配^[4]。

第二,下放预算执行中的决策权,赋予支出部门灵活性。决策者设定了支出总额之后,各支出部门可以在部门所分配到的资金范围内,根据环境的变化灵活地使用资金。在传统预算下,用于某一特定支出项目的资金不能转移到其他支出项目,而在新绩效预算下,支出部门的管理者就有权力在支出项目间分配资金。他们还可以将本年度预算结余全部或部分的转到下一年度使用,或者将预算结余的一部分用于奖励组织成员。这种类似于“利润分享”的机制使得支出部门不会因为要上缴预算结余而拼命花钱。

第三,支出部门的管理者要对结果负责。支出部门的管理者被赋予了限额内自由支出的权力后,要保证他们所选择的项目能够有效率的完成,并且能达到预期的效果。通常,预算部门和各支出部门要签订绩效合同,列出该部门的目标,并将

目标按重要性排列,然后要确定能够测量这些目标是否实现的以结果为导向的绩效指标,并尽可能将这些指标量化。

二、对新绩效预算的评价

与传统的预算相比,新绩效预算具备以下一些优点。

优点一,从追求合规到追求成果。传统的预算强调的是合规性,也就是“预算资金的取得和使用是否符合规定”。诚然,合规性即遵守各种财经纪律是预算管理的一项重要目标,但是公共支出的根本目标不在于此,而在于如何最大程度的促进公共利益。因此必须追踪的问题是公共资金的使用到底取得了什么样的成果,而不是只重视控制投入的合规性^[5]。

另外必须注意的是这里所说的成果不等于公共资金的产出。产出(output)是指由一项投入资源的活动所生产的商品与服务——例如接受免疫的儿童数量。而成果(outcome)是由所生产的产出所要实现的目的,也就是一项活动最终取得的成绩是什么,例如降低儿童死亡率或疾病率。成果与产出的不同在于:“成果”就是老百姓的受益,通过该项活动老百姓得到了哪些好处。而“产出”则是政府部门作了哪些工作。政府部门常常将工作“成果”与“产出”相混淆,在绩效目标的制定中片面强调本部门的工作量,忽略了工作的最终目的,这是一种很普遍的倾向。那么到底怎样区别“成果”与“产出”呢?在实行绩效预算中,各国都积累了不少这方面的典型事例。这些例子可以帮助我们很好地理解“成果”与“产出”的区别。

美国爱荷华州的“绩效预算手册”中举了一个修桥的例子。某市有一条河,河上需要建一座桥以解决交通拥堵的问题。但有关部门将建桥本身作为项目目标,从建桥的方便出发,将它设计在河流最狭窄的地段。桥建成了,交通拥堵的问题却没有得到很好的解决。这样虽然他们很好地完成了“产出”,工作量完全符合要求,桥按时完工,质量也符合标准,但绩效评估却只得到很差的结果^[6]。

所以新绩效预算强调的是成果,即一定数量的公共资金支出之后必须实现某种社会期望的效果。

优点二,改变部门支出的动机。政府部门扩张支出似乎成了财政学中的定律之一。各部门都是从自身利益出发来申请公共资金的,但公共资金运行的综合结果可能与它们的利益并不一致。这个“共同悲剧”的原因在于传统的预算申请程

序。共同利益 (不管它是以土地、金钱或其他任何共有价值的形式出现的) 通常都有三个基本特征: 有限的资源、众多的资金需求者、过度使用就会耗尽。尽管对共有资源进行限量使用时符合所有使用者的集体利益, 但是对于每一个资金使用者来说, 都会从他个人利益出发尽可能攫取更多的资源。在预算过程中, 每一个部门都会希望政府保持良好的财政状况, 但是每个部门又都从自身利益出发, 尽可能多的要求资源。因为没有有一个单独的支出部门需要对支出总额负责, 所以他们并不认为自己在破坏政府的财政能力, 即使所有个别支出活动的总和可能会导致这种结果的出现。

而新绩效预算模式在资源配置的过程中引入了绩效合同来改变支出部门的支出动机。预算机构与支出部门签订绩效合同, 支出部门的预算要求必须与某种和政府的目标相关的成果相联系。支出部门在使用了公共资金后必须实现该成果, 否则就要承担相应的管理责任。在这种模式下, 支出机构将会通过重组机构来更好的实现公共支出所要达到的成果, 而不是仅仅追求预算的最大化。

优点三, 调动了支出部门管理者的积极性。新绩效预算实际上把预算的执行权还给了部门, 在确定了部门的业绩指标和预算指标后, 部门可以在这些指标的前提下, 自行调整实现业绩指标的技术路线, 从而一方面使政府能较好地控制预算规模, 另一方面, 可以极大地调动预算单位的积极性, 使它们能更好地进行资源配置。一个简单的例子, 政府部门为了完成某项目标 (如城市绿化) 在政府核定的预算指标内, 既可以选择通过招投标的方式, 让市场力量来完成城市的绿化及维护工作, 也可以通过组建公共园林局等形式, 由政府部门来完成这项任务。这种选择权的下放, 可以促进政府行为能符合市场经济的要求, 从而使政府行为与市场经济的要求更为协调。

另外, 新绩效预算中实施的“利润分享”, 使得各部门可以将预算节余结转到下一预算年度使用, 这样, 支出部门的管理者就不必担心没有用完的预算将被预算部门取走, 也不用担心下一预算年度会被削减预算。有助于克服传统预算模式下支出部门年底突击花钱的冲动, 从而节约资金, 减少浪费^[7]。

从各国预算改革的经验来看, 和前几次预算改革相比, 新绩效预算无疑是一次成功的改革, 但是新绩效预算的改革并非一帆风顺, 而是在技术和政治层面都遇到了阻碍。

从技术层面看, 为了测量投入变成产出或结

果的效率, 需要超前规划方案, 国家项目对政府进行分类, 度量成本和生产能力, 认可各个部门特定的职责。然而, 由于各个部门的工作性质差别太大, 且有不可比性, 因而不论绩效指标的设计、工作量的统计还是成本——收益分析, 都非常复杂。

从政治层面看, 主要表现为行政部门和立法部门在工作中难以协调。一方面, 新绩效预算主要是行政部门的管理工具, 当立法人员在公共预算方案中面对计量效率数据时, 他们会感到不知所措。另一方面, 对行政官员来说, 在其承诺达到某种具体的绩效标准时, 期望得到一笔总拨款, 而对立法部门来说, 为了加强对行政的控制, 却希望对开支对象逐笔审核拨款而不是一次性的拨款。

三、新绩效预算对中国预算改革的启示

新绩效预算是市场经济条件下政府管理模式发展到一定阶段, 进一步加强公共支出管理, 提高财政资金有效性的客观选择。绩效预算不仅是预算方法的一种创新, 而且是政府管理理念的一次革命。绩效预算将政府预算建立在可衡量的绩效基础上, 强调的是“结果导向”, 或者说强调的是责任和效率, 增强了预算资源分配与政府部门绩效之间的联系, 有助于提高财政支出的有效性。对于政府部门, 公众对政府提供公共服务的质量与成本的关注, 有助于促进政府决策程序规范化和民主化。绩效目标的确立, 绩效考评的执行及绩效评价结果的公开, 有助于强化政府部门的责任。绩效预算赋予了部门更大的预算执行权, 有助于促使政府部门按照成本效能原则优化配置资源, 提高财政资金的有效性。对于财政部门, 绩效预算改革有助于促使财政管理方式创新与变革, 有助于提高财政资金的有效性。

新绩效预算的核心是建立起一套能够反映政府公共活动效能的指标体系、评价标准和计量方法。在衡量财政支出绩效时, 既要考虑支出的经济效益和社会效益, 也要考虑支出的短期效应和长期效应, 直接效应和间接效应。为此, 必须建立定性与定量相结合, 统一性指标与专业性指标相结合的多层次的绩效评价体系, 并以大量的有效样本为基础, 测算出评价指标的标准样本, 按照科学的计量方法, 对预算绩效结果进行衡量和评价。在制订绩效指标体系时, 要充分听取各方面专家和社会公众的意见, 避免出现绩效指标对被评估者产生逆向激励效应。

推进权责发生制政府会计与预算改革, 真实、完整、全面地反映政府绩效。权责发生制的政府会计制度, 能够比较全面、准确地反映一些长期项

目和或有债务的信息,有助于增加预算信息的完整性、可信度和透明度,加强预算成本计量与政府业绩考核^[8]。目前,澳大利亚、新西兰及英国、瑞典、美国等国家已经在政府预算会计中使用权责发生制,或部分采用权责发生制。为了真实、完整地反映政府活动的成本和绩效,应在政府会计及预算中引进权责发生制,更为准确、全面地反映政府部门的真实绩效。

创新预算编制方法与编制过程,逐步引入绩效评价内容,建立起绩效评价结果与预算编制紧密结合的预算约束机制。建立这种新的预算分配

和考评机制,首先,要建立起体现部门战略规划的滚动预算制度,增强预算的前瞻性和连续性,为编制部门年度预算和实施绩效考评创造条件。其次,建立体现部门年度绩效计划的部门年度预算制度,提出明确的绩效目标,并将年度预算置于滚动预算的约束之下,真正形成滚动预算计划的分年度实施预算。最后,运用绩效指标对年度预算进行绩效评价,并根据考评结果,安排、调整下一年度预算,强化绩效评价结果对预算的约束。此外,推进绩效预算改革,还需要在法律制度、专业人员、会计基础与技术上进行充分的准备^[9]。

[参考文献]

- [1] 牛美丽. 美国公共预算改革: 在实践中追求预算理性[J]. 武汉大学学报, 2003 (11): 795—801
- [2] 马国贤. 效率——公共财政建设的核心问题[J]. 财贸经济, 2000 (10): 39—44
- [3] 马国贤. 论我国公共支出体系的框架[J]. 财经论丛, 2000 (2): 20—25
- [4] 艾伦·希克. 现代公共支出管理方法[M]. 北京: 经济管理出版社, 2000
- [5] 王雍君. 公共预算管理[M]. 北京: 经济科学出版社, 2002
- [6] 余小平, 孔志峰. 在我国实行绩效预算的设想[J]. 财政研究, 2004 (2): 2—6
- [7] 马骏. 新绩效预算[J]. 中央财经大学学报, 2004 (8): 1—6
- [8] 张维平. 对中国实行绩效预算管理的思考[J]. 当代财经, 2005 (2): 57—59
- [9] 马蔡琛. 机制重塑: 深化公共预算管理改革的总体思路[J]. 公共经济评论, 2003 (6): 5—17

[责任编辑: 刘 炜]

(上接第 64 页)

平衡计分卡和标杆管理都是一种绩效评估和管理的工具,它们之间具有相融性。因此可以将平衡计分卡和标杆管理综合起来运用到政府绩效审计评价之中。

上文提到基于平衡计分卡的政府绩效审计评价标准可以设计 4 类相似的指标: 政府部门服务质量指标、政府部门内部管理过程指标、政府部门学习与发展指标以及政府部门成本效益指标。这些指标设计好之后,可以为它们选择相应的标杆,使绩效测评更具针对性,而后就是将政府部门基于平衡计分卡的绩效指标值与标杆指标值进行比较,找出差距,鉴别出缺乏效率的领域,进行评估。这样从指标上来讲实现了基本的平衡——财务与非

财务、定量与定性、客观与主观、短期增长与长期发展等,评价更为全面。同时由于为这些指标引进了标杆,就使得指标值更具有现实意义,可接受性更强,绩效测评结果更具说服力。而且也利于政府部门有目的提高自身绩效水平。

平衡计分卡和标杆管理是全新的管理技术和方法,可以有效地应用于政府绩效审计评价指标的设计,但它们的应用还需要进一步探索,在更广泛和较长的时间内加以改进,尤其是将平衡计分卡和标杆管理综合运用到政府绩效审计评价中还需要一定的实践来证实和完善,以便更好的为审计服务。

[参考文献]

- [1] 毕意文. 平衡计分卡——中国战略实践[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003: 66—68
- [2] 王光远. 管理审计理论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1996
- [3] 王光远. 试论管理审计中的平衡计分卡[J]. 财会月刊, 2002 (1): 3—4
- [4] 彭国甫. 基于平衡记分卡的地方政府绩效评估[J]. 湖南社会科学, 2004 (6): 15—16

[责任编辑: 刘丽娟]